

University of Groningen

Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de Gemeente Groningen

Allers, M.A.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1996

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Allers, M. A. (1996). *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de Gemeente Groningen*. (96-2 redactie) s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen

Dr. M.A. Allers

Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijscheldingsbeleid van de gemeente Groningen

Dr. M.A. Allers

Maart 1996

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
1 Inleiding	1
2 Voorwaarden voor kwijtschelding	2
3 Schatting van de omvang van de doelgroep van het kwijtscheldingsbeleid ..	3
3.1 Huishoudens met een inkomen rond het sociale minimum	4
3.2 Huishoudens zonder vermogen	10
4 Rekenvoorbeelden betalingscapaciteit	12
4.1 Vaste lasten	12
4.2 Betalingscapaciteit bij de 90%-norm	14
4.3 Betalingscapaciteit bij de 95%-norm	16
4.4 Betalingscapaciteit bij de 100%-norm	18
5 Kwijtschelding door waterschap en provincie	18
6 Kwijtschelding van afvalstoffenheffing	19
7 Conclusies en beleidsimplicaties	20
7.1 Conclusies	20
7.2 Beleidsimplicaties	21

Voorwoord

Dit onderzoek is in opdracht van B en W van Groningen uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). De gebruikte gegevens werden aangeleverd vanuit diverse instanties. In het bijzonder is dank verschuldigd aan N.R. Werkman (Bestuursdienst), A. Klein Rouweler (Bureau Onderzoek SoZaWe) en A.J. Hageman (DIA).

Voor dit eindrapport is dankbaar gebruik gemaakt van op eerdere versies geleverd commentaar door bovengenoemde personen, prof.dr. C.A. de Kam en prof.dr. C.G.M. Sterks (beide COELO), H.P. Bakker (DIA) en J. de Rapper en G. Hagenauw (beide Bestuursdienst).

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust geheel bij de auteur.

1 Inleiding

Een belangrijk instrument voor het gemeentelijk minimabeleid is de mogelijkheid kwijtschelding te verlenen van gemeentelijke belastingen. Ook provincies en waterschappen kunnen kwijtschelding verlenen van de heffing krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de met ingang van 1995 ingevoerde ingezetenenheffing (artikel 116, letter d, Waterschapswet). De mogelijkheden op dit gebied zijn met ingang van 1995 aanzienlijk verruimd met de invoering van de zogeheten '95%-norm' (zie paragraaf 2).¹ Het Kabinet laat momenteel de gevolgen van deze verruiming evalueren;² bij een gunstige uitkomst is het de bedoeling het kwijtscheldingsbeleid verder te verruimen door invoering van een '100%-norm' per 1 januari 1997.

De vraag is nu of en in hoeverre gemeenten van deze verruimde kwijtscheldingsmogelijkheden gebruik moeten maken. Zij moeten de financiële gevolgen immers zelf dragen. Het Rijk is niet bereid een bijdrage te leveren.³ Zoals ook uit de parlementaire behandeling⁴ van het betreffende wetsvoorstel blijkt, is het niet duidelijk wie precies van het gevoerde kwijtscheldingsbeleid profiteren, en hoeveel baat de begunstigden hebben bij kwijtschelding. De budgettaire gevolgen (misgelopen belastinginkomsten en gestegen uitvoeringskosten) zijn dus van te voren niet precies te berekenen.

In dit rapport wordt desalniettemin geprobeerd zo goed mogelijk te ramen hoeveel

¹ Het betreffende wetsvoorstel (24 158) is op 12 maart 1996 door de Eerste Kamer aangenomen. Invoering kan geschieden met terugwerkende kracht tot 1 januari 1995.

² Het is de bedoeling dat deze evaluatie samen met de Voorjaarsnota aan het parlement wordt aangeboden.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 158 (3), blz. 3.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 158 (4, 5).

huishoudens in de gemeente Groningen van verruiming van het kwijtscheldingsbeleid zouden kunnen profiteren, en hoeveel belastinginkomsten de gemeente daardoor zou derven. Naast verruiming van de norm voor de kosten van bestaan (van 90% naar 95%, respectievelijk 100% van de bijstandsnorm) wordt ook een eventuele uitbreiding van het kwijtscheldingsbeleid met de afvalstoffenheffing geanalyseerd. Voor deze ramingen wordt zo goed mogelijk gebruik gemaakt van de (schaarse) gegevens die beschikbaar zijn. Exacte aantallen en bedragen zijn echter niet te geven.

Eerst wordt kort aangegeven wat de voorwaarden zijn voor kwijtschelding (paragraaf 2). Daarna wordt het aantal huishoudens geraamd dat van een inkomen rondom het sociale minimum moet leven en niet over vermogen beschikt (paragraaf 3). Deze groep komt voor kwijtschelding in aanmerking als de vaste lasten boven een bepaalde grens uitkomen. Bij verschillende niveaus van vaste lasten wordt nagegaan of kwijtschelding van OZB mogelijk is, en worden de kosten voor de gemeente (in de vorm van opbrengstderving) geschat (paragraaf 4). Paragraaf 5 schetst de implicaties van de interferentie tussen kwijtscheldingsregelingen door verschillende overheidslagen (naast gemeente ook waterschap en provincie). Paragraaf 6 schat de budgettaire gevolgen van uitbreiding van het kwijtscheldingsbeleid met de afvalstoffenheffing. Het rapport wordt besloten met conclusies en beleidsimplicaties.

2 Voorwaarden voor kwijtschelding

De voorwaarden waarbinnen gemeenten kwijtschelding van belastingen en heffingen mogen verlenen zijn door het Rijk strak omschreven.⁵ De gemeenteraad heeft slechts de vrijheid te besluiten minder kwijt te schelden dan de rijksregels toestaan (bij afzonderlijk besluit), of zelfs in het geheel geen kwijtschelding te verlenen (zoals bijvoorbeeld het geval is in de gemeente Renkum).⁶ Gemeenten kunnen zelf bepalen welke gemeentelijke belastingen onder het kwijtscheldingsbeleid vallen. Vaak zijn dit OZB, rioolrecht en reinigingsrecht/afvalstoffenheffing.⁷ De bedragen die worden kwijtgescholden verschillen nogal tussen gemeenten. In een groep van 37 onderzochte gemeenten werd in 1994 gemiddeld f68 per bijstandstrekkers kwijtgescholden; dit varieerde van f0 (Renkum) tot f533 (Purmerend).⁸ In de

⁵ In de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. Deze regels gelden ook voor kwijtschelding van waterschapsheffingen en heffingen krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

⁶ Gemeentewet, art. 255.

⁷ Zie L. Kroon, *Minimabelangen gemeentelijk gewogen. Regionale inkomens- en effectenrapportage 1995*, Dienst SoZaWe Rotterdam/FNV-secretariaat Uitkeringsgerechtigden en Ouderen, 1995, blz. 61.

⁸ L. Kroon, *op.cit.*, blz. 63.

gemeente Groningen is kwijtschelding mogelijk voor de OZB en de hondenbelasting (60% van de aanslag; alleen voor aanslagen voor één hond).

Om na te gaan of iemand voor kwijtschelding in aanmerking komt, wordt eerst gekeken of er *vermogen* aanwezig is. Een inboedel en een auto met een maximale waarde van f3.000 elk, en een bescheiden geldbedrag ter bestrijding van de vaste lasten (en voor 65-plussers een geldbedrag van f5.000 per persoon) worden hierbij niet meegerekend. Is vermogen boven deze limieten aanwezig, dan kan geen kwijtschelding worden verleend. Dit betekent dat huizenbezitters pas voor kwijtschelding in aanmerking komen nadat zij hun huis hebben 'opgegeten'.

Is geen vermogen aanwezig, dan dient de *betalingscapaciteit* te worden vastgesteld. Is die ontoereikend, dan kan kwijtschelding worden verleend. Om de betalingscapaciteit vast te stellen wordt eerst het netto-bestedbare inkomen berekend: dit is het netto inkomen na aftrek van een aantal vaste lasten.⁹ Van het netto inkomen worden vervolgens de kosten van bestaan afgetrokken. Deze zijn onlangs door het Rijk vastgesteld op maximaal 95% van de relevante bijstandsnorm; dit is de bijstandsuitkering die de betrokkene gegeven zijn of haar omstandigheden zou kunnen ontvangen.

Is de aldus vastgestelde betalingscapaciteit positief, dan moet (zo nodig) 80% hiervan voor belastingbetaling worden opgeëist. De rest kan worden kwijtgescholden. Is geen betalingscapaciteit aanwezig, dan kan de gehele belastingschuld worden kwijtgescholden.

3 Schatting van de omvang van de doelgroep van het kwijtscheldingsbeleid

De voorwaarden voor kwijtschelding zijn dusdanig dat alleen huishoudens met een inkomen op of rond het sociale minimum hiervoor in aanmerking komen. Bovendien mogen huishoudens geen vermogen van betekenis bezitten. Helaas zijn geen exacte cijfers voor deze groep beschikbaar, noch landelijk, noch voor de gemeente Groningen. Gebruikmakend van de (schaarse en fragmentarische) gegevens die wel beschikbaar zijn, zal een *zo goed mogelijke benadering* worden gegeven van het bestand minimumhuishoudens zonder vermogen in de gemeente. Dat daarbij een groot aantal aannames noodzakelijk is moet voor lief worden genomen; betere gegevens zijn (op dit moment)¹⁰ nu eenmaal niet voorhanden.

⁹ Het inkomen omvat onder meer: inkomsten uit arbeid, sociale uitkeringen, kostgeld, kamerverhuur en alimentatie. Kinderbijslag valt er niet onder. Vaste lasten zijn de netto-woonlasten (huur of hypotheekrente na aftrek van huursubsidie of woonkostentoeslag), voor zover deze boven de minimale eigen bijdrage (f318 per maand) uitkomen; premies ziektekosten (voor zover al niet op het salaris ingehouden); betaalde belasting; alimentatie en aflossingen van leningen die zijn aangegaan om belastingbetalingen te doen. Zie Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990, art. 14 en 15.

¹⁰ Het Bureau Onderzoek SoZaWe werkt aan een uitbreiding van het huidige databestand, zodat in de toekomst wellicht meer mogelijk is.

3.1 Huishoudens met een inkomen rond het sociale minimum

De onderstaande figuur laat zien wie in Nederland in 1992 van een inkomen op minimumniveau moesten rondkomen. Recentere cijfers zijn niet beschikbaar. Hoewel de cijfers enige beperkingen hebben (zie noot bij figuur), geven zij wel een indicatie van het soort huishoudens dat (landelijk gezien) de doelgroep vormt voor het gemeentelijke minimabeleid.¹¹ In totaal gaat het om zo'n 700.000 huishoudens. Voor twee derde gaat het om alleenstaanden (al dan niet met kinderen). Slechts 18% van de betrokken huishoudens is economisch actief (banenpoolers en JWG-ers worden als actieven gerekend). Eén op de drie is pensioenontvanger, een kwart ontvangt een werkloosheidsuitkering (met inbegrip van Rww-uitkeringen), 17% ontvangt bijstand en 9% is arbeidsongeschikt.

In de gemeente Groningen zijn naar verhouding meer mensen op een minimuminkomen aangewezen dan in Nederland als geheel. De landelijke cijfers kunnen dus niet zomaar maar de Groningse situatie worden vertaald.

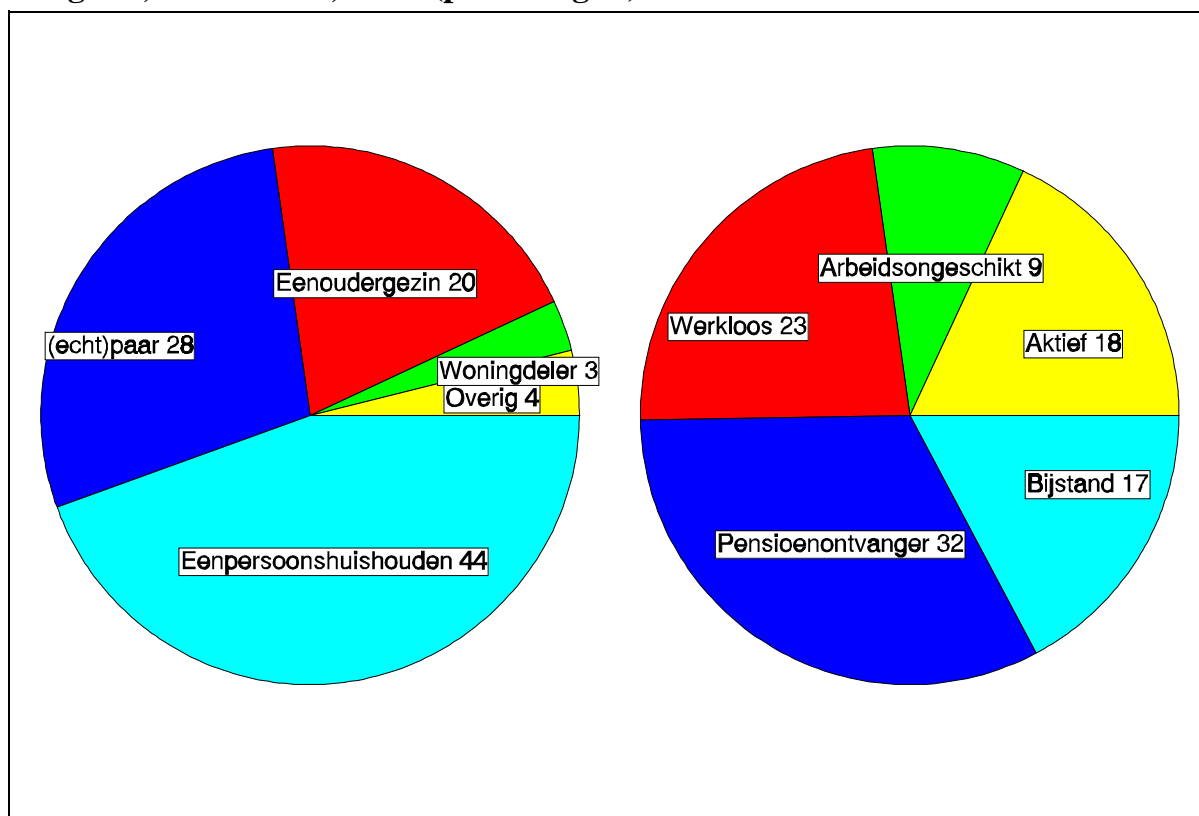
Bij het Bureau Onderzoek van de Dienst SoZaWe zijn gegevens beschikbaar van de 'klanten' van een aantal gemeentelijke diensten. Bekend is het aantal huishoudens dat bijstand ontvangt (onderverdeeld naar huishoudenstype), het aantal JWG-ers, het aantal banenpoolers en het aantal overige huishoudens dat in aanmerking kwam voor bijzondere bijstand of het minimafonds.

Het aantal bijstandstrekkers in april 1995 bedroeg 14.258.¹² Zie tabel 1.

¹¹ Exclusief studenten. Studenten worden overigens meestal niet tot deze doelgroep gerekend, omdat hun lage inkomensniveau doorgaans een tijdelijke zaak is. Hierbij komt nog dat studenten vaak kamerbewoners zijn, die geen OZB of andere woninggebonden heffingen betalen. Deze worden door de eigenaar voldaan en in de huurprijs verrekend. Kwijtschelding is dan niet mogelijk. In dit rapport wordt met studenten echter wel rekening gehouden (zie verderop in deze paragraaf).

¹² Exclusief ontvangers van een IOAW- of IOAZ-uitkering. Omdat het hier om een kleine groep gaat (respectievelijk 180 en 35 in 1993 (CBS, *Regionale gegevens over Arbeid, Onderwijs en Sociale Zekerheid*, 1994, Voorburg/Heerlen, 1995, blz. 126)) en omdat er geen recente cijfers beschikbaar zijn, worden deze groepen buiten beschouwing gelaten. Zij vallen immers binnen de foutenmarge.

Minimuminkomens^a uitgesplitst naar huishoudentype en sociaal-economische categorie,^b Nederland, 1992 (percentages^c)



a Huishoudens met een inkomen tot maximaal 5% boven het relevante netto sociaal minimum. Het inkomen van meewerkende partners is meegerekend, dat van inwonende kinderen niet. Alleen personen met een volledig jaarinkomen zijn meegenomen; ontvangers van studiefinanciering zijn niet opgenomen en deeltijdwerkers slechts ten dele.

b Indeling aan de hand van het grootste inkomensbestanddeel van het hoofd van het huishouden.

c Door afronding tellen de percentages niet precies op tot honderd.

Bron: W. Bos, 'Inkomens rond minimum en modaal, 1992', *Sociaal-economische maandstatistiek*, CBS, oktober 1995.

Tabel 1 Bijstandstrekkers in de gemeente Groningen, 1 april 1995

(echt)paar > 21 jaar	842
idem met kinderen	982
Eénoudergezin > 21 jaar	2258
Alleenstaand > 21 jaar	8654
Woningdeler > 21 jaar	1281
Jongeren (< 22 jaar)	241
Totaal	14.258

Bron: Bureau Onderzoek SoZaWe, fax d.d. 22 februari 1996.

In de figuur is te zien dat (landelijk) slechts een minderheid van de huishoudens met een minimuminkomen een uitkering via de gemeente krijgt (bijstand plus een deel van de werklozen (Rww)). Een belangrijke groep vormen de *pensioenontvangers* (landelijk goed voor een derde van de minimumhuishoudens). Hieronder vallen zowel 65-plussers als AWW-ontvangers (weduwen en weduwnaars).

Bekend is dat het aantal 65-plussers in de gemeente Groningen 22.588 bedraagt (april 1995). Als we voor de vertaling van het aantal personen naar het aantal huishoudens, voor het aandeel minimuminkomens hierin, en voor de verhouding paren/alleenstaanden kunnen uitgaan van landelijke CBS-cijfers, betekent dit voor Groningen dat 2400 65+huishoudens van een minimuminkomen moeten rondkomen: 480 paren en 1920 alleenstaanden.¹³

Eind 1993 telde de gemeente 1850 ontvangers van een AWW-uitkering.¹⁴ De hoogte van deze uitkering is gekoppeld aan het minimumloon. De AWW kent echter geen inkomenstoets. Dat betekent dat het inkomen van AWW-ontvangers aanzienlijk boven het sociale minimum kan liggen. Waarschijnlijk is dit bij de overgrote meerderheid het geval.¹⁵ Gezien het kleine aantal dat overblijft worden AWW-ontvangers hier verder buiten beschouwing gelaten. Dat lijkt geen groot bezwaar, te meer omdat de AWW per 1 juli 1996 wordt vervangen door de Algemene Nabestaandenwet (ANW), waardoor op termijn veel minder nabestaanden voor een uitkering in aanmerking zullen komen.

Een andere belangrijke groep wordt gevormd door *ontvangers van een WW- of een AAW/WAO-uitkering*. Bij het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV, de vroegere Svr) is het aantal WW-ers in de gemeente Groningen bekend.¹⁶ Wij gaan er van uit dat ruim een kwart van de WW-ontvangers op minimumniveau zit; voor de gemeente betekent dit 1.200 minima.¹⁷

¹³ In 1992, het meest recente jaar waarvoor cijfers beschikbaar zijn, telde het CBS 1.302.000 hoofden van huishoudens van 65 jaar en ouder. Hiervan waren 587.000 gehuwd of samenwonend. Er van uitgaande dat de partners ook 65 jaar of ouder zijn betekent dit dat 1.889.000 personen van 65 jaar en ouder 1.302.000 huishoudens vormen: het aantal huishoudens is 69% van het aantal personen. In Groningen komen we dus op 15.570 65+huishoudens. Hiervan is 15,4% aangewezen op een minimuminkomen: 2400. Van deze huishoudens bestaat 20% uit (echt)paren en 80% uit alleenstaanden. Bron: W. Bos, 'Inkomens rond minimum en modaal, 1992', *Sociaal-economische maandstatistiek*, CBS, oktober 1995, tabel 3.6.1.

¹⁴ CBS, *Regionale gegevens over Arbeid, Onderwijs en Sociale Zekerheid 1994*, Voorburg/Heerlen, 1995, blz. 126.

¹⁵ Volgens Bos, *op. cit.*, heeft 14% van de pensioenontvangers (AOW, AWW) een inkomen op of rond het sociaal minimum. Voor 65-plussers ligt dit percentage op ruim 15.

¹⁶ Het betreft 4447 personen in het eerste halfjaar van 1995. Bron: CTSV, fax d.d. 23-2-1996.

¹⁷ Landelijk zijn er in 1996 367.000 WW-ontvangers en 262.000 Rww-ontvangers; samen dus 629.000 werklozen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1996*, Den Haag, 1995, bijlage 10). Hiervan ontvangt 57% een minimuminkomen (Bos, *op.cit.*, tabel 3.6.3.).

Het CTSV kan het aantal *arbeidsongeschikten* in de gemeente ook uitrekenen, maar niet binnen de termijn die voor dit onderzoek beschikbaar is. Daarom moeten wij hiervoor uitgaan van de iets minder recente CBS-gegevens: eind 1993 werden in de gemeente Groningen 8.250 AAW/WAO-uitkeringen verstrekt.¹⁸ Landelijk ontvangt ruim 19% van de arbeidsongeschikten een minimuminkomen;¹⁹ voor de gemeente zou het bij een soortgelijke verhouding om 1600 huishoudens gaan.²⁰

Een laatste grote groep in de figuur wordt gevormd door *economisch actieven*. Landelijk zijn economisch actieven goed voor 18% van de huishoudens op of rond het sociaal minimum. Ruim de helft hiervan (57%) is zelfstandige,²¹ de rest werknemer.²² De werkzame beroepsbevolking van de gemeente bedraagt ongeveer 60.000 personen.²³ Landelijk ontvangt 3,4% van de economisch actieven een inkomen op of rond het sociaal minimum.²⁴ Voor Groningen zou dit ongeveer 2.100 actieven met een minimuminkomen betekenen.

Van de werknemers op minimumniveau is verder het aantal *banenpoolers* en het aantal *JWG-ers* in de gemeente bekend: respectievelijk 1010 en 656.²⁵

Ervan uitgaande dat Rww-ontvangers allemaal tot de minima kunnen worden gerekend, betekent dit dat een kleine 100.000 WW-ers tot de minima behoren: dit is ruim een kwart van het totale aantal WW-ers.

¹⁸ CBS, *Regionale gegevens over Arbeid, Onderwijs en Sociale Zekerheid 1994*, Voorburg/Heerlen, 1995, blz. 126.

¹⁹ Bos, *op.cit.*, tabel 3.6.3.

²⁰ Bij gebrek aan nadere gegevens worden ontvangers van een WW- of AAW/WAO-uitkering gelijkgesteld aan huishoudens. Hetzelfde gebeurt met economisch actieven.

²¹ Aangenomen mag worden dat zelfstandigen vaak niet in aanmerking zullen komen voor kwijtschelding, omdat een laag inkomen in het ene jaar vaak wordt gevolgd door een hoger inkomen in het volgende jaar (personen met sterk wisselende inkomens komen niet voor kwijtschelding in aanmerking). Hiermee kan helaas geen rekening worden gehouden. Bovendien zal dikwijls enig eigen vermogen aanwezig zijn in de vorm van een eigen bedrijf. Op vermogen wordt verderop in deze rapportage ingegaan.

²² Bron: Bos, *op.cit.*, tabel 3.6.3.

²³ CBS, *Beroepsbevolking en werkloosheid per gemeente 1991/1993*, Voorburg/Heerlen, 1995, blz. 14. Dit cijfer is inclusief part-timers. Het relevante aantal huishoudens is vermoedelijk kleiner (meer dan één inkomen per huishouden), maar daar staat tegenover dat het aandeel van de minimuminkomens hierin in de gemeente Groningen vermoedelijk hoger is dan het landelijke aandeel.

²⁴ Bos, *op.cit.*, tabel 3.6.3.

²⁵ Op 1 oktober 1995. Bron: Bureau Onderzoek SoZaWe, fax d.d. 22 februari 1996. Banenpoolers en JWG-ers worden in de gebruikte CBS-statistieken tot de werknemers gerekend, maar wij nemen ze hier nog eens apart mee omdat de gebruikte gegevens over het aantal werknemers enkele jaren oud zijn. Het aantal deelnemers aan banenpool en JWG is met name de

Verondersteld wordt dat banenpoolers kostwinners of alleenstaanden zijn, zodat het aantal banenpoolers gelijk kan worden gesteld aan het aantal huishoudens met een banenpool-inkomen. Van JWG-ers veronderstellen we dat de helft geen zelfstandige huishouding voert, zodat hiervan afgerond 330 huishoudens overblijven.²⁶

Tabel 2 Benadering van het aantal huishoudens met een inkomen op of rond het sociale minimum in de gemeente Groningen (afgerond)

	Aantal	%	Datum
Bijstandstrekkers	14.260	49	1 april 1995
65-plussers	2.400	8	1 april 1995
WW-ontvangers	1.200	4	eerste helft 1995
AAW/WAO-ontvangers	1.600	6	ultimo 1993
Banenpoolers	1010	4	1 oktober 1995
JWG-ers	330	1	1 oktober 1995
Zelfstandigen, overige werknemers	2.100	7	1991/1993
Studenten (geen kamerbewoner)	6.300	22	1-1-1996
Totaal	29.200	100	

Bronnen: zie tekst.

Niet meegenomen in het landelijke overzicht, maar voor Groningen wel degelijk van belang, zijn de *studenten*. Begin 1996 woonden in de gemeente 34.786 studenten (WO en HBO).²⁷ Een groot deel hiervan is echter kamerbewoner. Kamerbewoners ontvangen doorgaans geen OZB-aanslag, en kunnen dus geen kwijtschelding aanvragen. De belasting wordt dan door de verhuurder in de huurprijs verrekend. Kamerbewoners (studenten en anderen) moeten hier dus buiten beschouwing blijven. Het aantal kamerbewoners in de gemeente bedraagt ongeveer 28.500.²⁸ Hoeveel studenten tot deze categorie behoren, en hoeveel personen uit andere groepen, is niet bekend. Voor de eenvoud doen we daarom alsof alle kamerbewoners student zijn, en rekenen we alleen studenten mee die geen kamerbewoner zijn. Dat zijn er dan 6.300. Van de overige groepen wordt aangenomen dat ze geen kamerbewoner zijn. We gaan er verder vanuit dat studenten een inkomen op maximaal minimumniveau hebben.

In tabel 2 wordt een samenvattend overzicht gegeven van huishoudens in de

afgelopen jaren gegroeid.

²⁶ Van het totaal aan JWG-ers in de gemeente is 14% 16 of 17 jaar oud; 31% is 18 of 19; 44% 20 of 21; 11% is ouder. Bron: Bureau Onderzoek SoZaWe, fax d.d. 22 februari 1996.

²⁷ Bron: telefonische opgave door dhr. De Lange (DIA, Groningen) d.d. 4 maart 1996.

²⁸ Bron: telefonische opgave d.d. 28 februari 1996, dhr. Van Hoeven (RO/EZ Groningen), gebaseerd op de *Nota Jongerenhuisvesting* van maart 1993.

gemeente Groningen met een minimuminkomen. In totaal gaat het om een kleine 30.000 huishoudens; dat is ongeveer een derde van alle huishoudens. Bijna de helft daarvan bestaat uit bijstandstrekkers; ruim een vijfde uit studenten.

Tabel 3 Benadering van het aantal huishoudens op of rond het minimumniveau in de gemeente Groningen, naar huishoudenstype

Samenlevingsvorm Kinderen	(Echt-)paar		Alleenstaand		Totaal	%
	nee	ja	nee	ja		
Bijstandstrekkers	999	842	10145	2272	14258	49
65-plussers	480	0	1920	0	2400	8
WW-ontvangers	214	118	680	188	1200	4
AAW/WAO-ontvangers	285	158	906	251	1600	6
Banenpoolers	180	100	572	158	1010	4
JWG-ers	23	0	288	19	330	1
Zelfst., overige werkn.	374	207	1189	329	2100	7
Studenten	0	0	6300		6300	22
Totaal	2556	1425	22000	3217	29198	100
%	9	5	75	11	100	

Bronnen: zie tekst.

Om te bepalen welke huishoudens voor kwijschelding in aanmerking komen moeten de vaste lasten worden berekend. Hiervoor is het nodig om de huishoudenssamenstelling te weten, omdat deze van invloed is op de hoogte van de huursubsidie, en op de verschuldigde nominale Ziekenfondspremie en verontreinigingsheffing. Van huishoudens met een bijstandsuitkering is de huishoudenssamenstelling bekend.²⁹ Voor de overige huishoudens is op basis van een aantal globale veronderstellingen een schatting gemaakt. Zie tabel 3. Van de 65+huishoudens op minimumniveau is 80% alleenstaand en 20% (echt)paar (zie boven). Ontvangers van een uitkering krachtens de WW of AAW/WAO, deelnemers aan de banenpool, zelfstandigen en de overige werknemers zijn over de verschillende huishoudenstypen verdeeld aan de hand van de verdeling van de huishoudens die in aanmerking kwamen voor een uitkering in het kader van de bijzondere bijstand of het minimafonds.³⁰ JWG-ers zijn over de verschillende huishoudenstypen verdeeld aan de hand van de verdeling van de bijstandstrekkers

²⁹ Bron: Bureau Onderzoek SoZaWe, fax d.d. 22 februari 1996. De data zijn enigszins vereenvoudigd door aan te nemen dat woningdelers geen kinderen hebben (van de 1281 volwassen woningdelers hebben er slechts 10 wel kinderen). Ook is aangenomen dat de 17 (echt)paren onder de 22 die bijstand ontvangen geen van allen kinderen hebben.

³⁰ Bron: Bureau Onderzoek SoZaWe, fax d.d. 22 februari 1996.

jonger dan 22 jaar.³¹ Uit de tabel blijkt dat vooral alleenstaanden een minimuminkomen hebben (86% van het totaal). Slechts een klein deel (16%) heeft kinderen.

3.2 Huishoudens zonder vermogen

Van de huishoudens met een minimuminkomen zal slechts een deel voor kwijtschelding in aanmerking komen: er mag immers geen vermogen van betekenis aanwezig zijn.

De vermogenstoets die bij het kwijtscheldingsbeleid moet worden gehanteerd (zie paragraaf 2) is aanmerkelijk scherper dan die van de algemene bijstand.³² Dat betekent dat een deel van de huishoudens die wat hun inkomen betreft voor kwijtschelding in aanmerking komen toch buiten de boot zullen vallen, *hoeveel het kwijtscheldingsbeleid ook wordt verruimd*. Over de vermogenspositie van Groningse huishoudens met een minimuminkomen zijn helaas geen gegevens beschikbaar. We zullen dus af moeten gaan op de (schaarse) landelijke gegevens.

De meest recente cijfers hebben betrekking op de periode 1994/1995, en zijn gebaseerd op een schriftelijke enquête met een respons van 424 huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum.³³ In 43% van de gevallen was spaargeld aanwezig³⁴ (ten minste f500); het gemiddelde tegoed bedroeg f10.360. Van de huishoudens zonder kinderen heeft 49% spaargeld, terwijl huishoudens met kinderen slechts in 34% van de gevallen over spaargeld beschikken. Van de bijstandstrekkers (ABW/Rww) had 35% spaargeld, van de arbeidsongeschikten (WAO/AAW) 45% en van de pensioenontvangers (AOW/AWW) 55%. Deze steekproef was echter niet geheel representatief; vermoedelijk waren de meer spaarzame groepen (ouderen) oververtegenwoordigd.

Uit een meer representatieve enquête onder ruim 2.500 cliënten van de sociale diensten (ABW, Rww en IOAW) van 96 verschillende gemeenten in 1990 bleek 15% over spaargeld te beschikken.³⁵ Gemiddeld hadden zij f3.500 gespaard. Bezit van aandelen, obligaties e.d. blijkt vrijwel niet voor te komen. Nog geen 2%

³¹ Bron: idem. De JWG loopt tot 27 jaar.

³² Het vrij te laten vermogen bedraagt voor bijstandstrekkers f18.600 voor gezinnen en f9.300 voor alleenstaanden. Voor eigenaar/bewoners geldt een extra vrijstelling voor de vermogenswaarde van het huis van f15.000 en van het meerdere de helft. De totale vermogensvrijstelling is begrensd tot f78.600 voor gezinnen en f69.300 voor alleenstaanden. Bron: Het Financieel Dagblad, 1 maart 1996.

³³ L. Kroon, *De werkelijkheid is anders 1995. Een onderzoek naar de inkomenspositie en woonlasten van huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum*, Dienst SoZaWe gemeente Rotterdam en FNV-Secretariaat Uitkeringsgerechtigden en Ouderen, 1995, blz. 31-33.

³⁴ Van alle Nederlandse huishoudens heeft 84% een spaartegoed (Kroon, *op.cit.*).

³⁵ G.J. Schep en Y.B. Bommeljé, *Een kwestie van geld. Over de financiële positie van cliënten van de sociale dienst*, VUGA, Den Haag, 1994, blz. 80-83.

beschikt over vermogen in de vorm van onroerend goed. Worden alle vermogensbestanddelen samengenomen, dan beschikt 17% van de huishoudens over vermogen.

Het tweede, meest betrouwbare onderzoek komt dus op een half zo hoog percentage bijstandstrekkers met spaargeld. Op dit onderzoek baseren we ons voor de bijstandstrekkers in de gemeente Groningen. Voor arbeidsongeschikten en pensioenontvangers baseren we ons noodgedwongen op het eerstgenoemde onderzoek, maar we halveren de percentages. Verondersteld wordt dat banenpoolers, JWG-ers en studenten even vaak over vermogen beschikken als cliënten van de sociale dienst, en dat WW-ontvangers even vaak vermogen hebben als arbeidsongeschikten. Voor zelfstandigen en werknemers houden we een percentage van 50 aan.³⁶ Verder houden we rekening met de uitkomst van het eerstgenoemde onderzoek dat huishoudens met kinderen minder vaak over vermogen beschikken dan huishoudens zonder kinderen. Zie tabel 4. Afgezien wordt van vermogen in de vorm van auto's (boven de f3.000), inboedels (idem) en dergelijke.

Tabel 4 Verondersteld percentage van huishoudens dat over vermogen beschikt

	Geen kinderen	Wel kinderen	Totaal
Bijstandstrekkers	19	13	17
65-plussers	32	22	28
WW-ontvangers	26	18	23
AAW/WAO-ontvangers	26	18	23
Banenpoolers	19	13	17
JWG-ers	19	13	17
Zelfst., overige werkn.	57	40	50
Studenten	19	13	17

Bronnen: zie tekst.

Om voor kwijtschelding in aanmerking te komen is elk vermogen in principe al te groot. Voor 65-plussers geldt wel een vrijstelling van f5.000, maar uit het geciteerde onderzoek blijkt dat het gespaarde bedrag bij ouderen hier doorgaans boven ligt. We gaan er daarom van uit dat geen enkel huishouden met vermogen voor kwijtschelding in aanmerking komt. Tabel 3, die een overzicht geeft van het aantal huishoudens met een inkomen op minimumniveau, kan nu dus voor vermogen worden gecorrigeerd om de doelgroep van het kwijtscheldingsbeleid te benaderen. Zie tabel 5. Van de 29.000 huishoudens in tabel 3 blijven er 21.000 over zonder vermogen. Bijstandstrekkers vormen nu de meerderheid (56%). Wat betreft huishoudentype domineren alleenstaanden zonder kinderen (72%).

³⁶ Halverwege het aandeel spaarders in de gehele populatie (84%) en het deel van de cliënten van de sociale dienst dat over vermogen beschikt (17%).

Tabel 5 Benadering van het aantal huishoudens zonder vermogen met een inkomen op of rond het sociaal minimum in de gemeente Groningen

Samenlevingsvorm Kinderen	(Echt-)paar		Alleenstaand		Totaal	%
	nee	ja	nee	ja		
Bijstandstrekkers	805	729	8180	1967	11681	56
65-plussers	327	0	1307	0	1634	8
WW-ontvangers	158	97	502	154	910	4
AAW/WAO-ontvangers	211	129	669	205	1213	6
Banenpoolers	145	86	461	137	830	4
JWG-ers	19	0	232	17	267	1
Zelfst., overige werkn.	302	179	959	285	1725	8
Studenten	0	0	2710		2710	13
Totaal	1967	1220	15020	2764	20971	100
%	9	6	72	13	100	

Bronnen: tabel 3 en 4.

4 Rekenvoorbeelden betalingscapaciteit

4.1 Vaste lasten

Nu het aantal huishoudens in de doelgroep globaal is geschat, kan worden berekend wanneer de betalingscapaciteit zo gering is dat zij voor kwijtschelding in aanmerking komen. Allereerst moeten daarvoor de vaste lasten worden berekend. Omdat de vaste lasten niet voor iedereen hetzelfde zijn, geeft tabel 6 hiervoor zowel een lage als een hoge variant. In de hoge variant is de (bruto) huur f100 hoger dan in de lage variant; bovendien is er sprake van een duurdere aanvullende verzekering tegen ziektekosten (zie toelichting onder tabel 6). De overige lasten betreffen nominale premies en heffingen, en liggen min of meer vast.³⁷ De vaste lasten liggen in de hoge variant afhankelijk van het huishoudenstype f27 tot f63 per maand boven die in de lage variant. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door hogere verzekeringspremies; de hogere huur wordt grotendeels gecompenseerd door een hoger bedrag aan huursubsidie.

³⁷ Voor ingezetenenomslag en verontreinigingsheffing is ook kwijtschelding mogelijk, maar dat komt verderop nog ter sprake.

Tabel 6 Vaste lasten van verschillende huishoudentypen in twee varianten (guldens per maand; afgerond)

Samenlevingsvorm	(echt-)paar		Alleenstaand		Woningd.
Kinderen	0	1 of 2	0	1 of 2	0
<i>Lage variant:</i>					
+ bruto huur	500	500	500	500	350
— huursubsidie	170	192	170	192	30
— normbedrag	318	318	318	318	318
Huurlasten	12	0	12	0	2
Nominale premie ZFW	54	54	27	27	27
Aanvullende verz. RZG	9	9	4	4	4
Afvalstoffenheffing	28	28	28	28	28
Ingezetenenomslag	5	5	5	5	5
Verontreinigingsheffing	20	20	7	20	10
Totaal lage variant	128	116	83	85	76
<i>Hoge variant:</i>					
+ bruto huur	600	600	600	600	450
— huursubsidie	250	272	250	272	125
— normbedrag	318	318	318	318	318
Huurlasten	32	10	32	10	7
Nominale premie ZFW	54	54	27	27	27
Aanvullende verz. RZG	52	59	26	33	26
Afvalstoffenheffing	28	28	28	28	28
Ingezetenenomslag	5	5	5	5	5
Verontreinigingsheffing	20	20	7	20	10
Totaal hoge variant	191	176	125	124	103
Verschil hoog-laag	63	60	42	39	27

Cijfers voor 1996. Huur: aanname (woningdelers zijn per maand ongeveer f100-200 minder kwijt aan woonlasten dan zelfstandig wonenden; zie R. Pos, J. Everhardus en H. Piepers, *Woonlasten alleenstaanden in de bijstand*, Groningen, Bureau Onderzoek Sozawe, november 1995, blz. 20). Huursubsidie: uit tabellen voor 1995/1996 (VROM). Nominale premie ZFW f27,10 per volwassene per maand (RZG); aanvullende verzekering RZG: lage variant (AV) f4,25 per volwassene, hoge variant (AV+ en tandarts) f25,85 per volwassene en f3,75 per kind (uitgegaan wordt hier van twee kinderen).³⁸ Afvalstoffenheffing f339 per perceel; ingezetenenheffing waterschap Noorderzijlvest f58 (kwantiteitsbeheer en waterkering); verontreinigingsheffing f81 (alleenwonenden) of f243.

In beide varianten is uitgegaan van woninghuur, omdat huiseigenaren in de meeste

³⁸ Slechts 6,3% van de ziekenfondsverzekerden heeft geen aanvullende verzekering (bron: telefoongesprek met mevr. J. Kooi, RZG, d.d. 28 februari 1996). Daarom wordt in de lage variant uitgegaan van een beperkte aanvullende verzekering, de zogenaamde AV. In de hoge variant gaan we uit van zowel een meer uitgebreide aanvullende dekking (AV+) als een tandartsverzekering.

gevallen over te veel vermogen zullen beschikken om voor kwijschelding in aanmerking te komen.³⁹ Dit betekent dat geen rioolrecht is verschuldigd, en dat de OZB beperkt blijft tot de gebruikersheffing. Ook is afgezien van twee uitgavenposten die in principe wel tot de vaste lasten behoren: alimentatiebetalingen en aflossingen op leningen die zijn aangegaan om belastingschulden te voldoen. Het is moeilijk hiervoor bedragen in te vullen; in de praktijk komt dit type betalingen ook weinig voor. Alimentatiebetalingen zijn in beginsel gelimiteerd tot een bedrag van maximaal 70% van het inkomen (verminderd met een aantal vaste lasten), voor zover dit boven de bijstandsnorm uitkomt.⁴⁰ Huishoudens met een inkomen rond het sociale minimum zullen dus gewoonlijk geen alimentatielasten hebben.

4.2 Betalingscapaciteit bij de 90%-norm

Uitgaande van de aldus berekende vaste lasten kan nu de betalingscapaciteit worden bepaald van huishoudens met een inkomen op bijstandsniveau⁴¹ (tabel 7). Hierbij is vooralsnog uitgegaan van de 90%-norm. Na aftrek van de vaste lasten en de kosten van bestaan (90% van bijstandsnorm) blijft van een bijstandsuitkering in de lage variant per maand tussen de f44 en f90 over; dit is de betalingscapaciteit. Woningdelers en alleenstaanden zonder kinderen hebben de laagste betalingscapaciteit; éénuoudergezinnen de hoogste. Wordt echter uitgegaan van hogere vaste lasten, dan krimpt de betalingscapaciteit tot f3 ((echt)paar zonder kinderen) à f51 (éénuoudergezin).

Ook in de hoge variant komen de voorbeeld-huishoudens met een inkomen op bijstandsniveau dus niet voor (volledige) kwijschelding in aanmerking. Toch werd in 1994 (het laatste jaar waarvoor de 90%-norm gold) in 2447 gevallen kwijschelding van OZB verleend, en in ongeveer 750 gevallen kwijschelding van hondenbelasting (tabel 9). Hoe kan dat? Aan de ene kant zullen dit huishoudens zijn met extreme vaste lasten (bijvoorbeeld een hoge huur⁴²). Aan de andere kant zijn

³⁹ Woningbezit komt onder de doelgroep zeer weinig voor. Schep en Bommeljé, *op.cit.*, vonden dat nog geen 2% van de bijstandstrekkers over vermogen in de vorm van onroerend goed beschikte.

⁴⁰ M. Pel (red.), 'Alimentatienormen', *Trema*, 1994, blz. 379-403.

⁴¹ Van de huishoudens in tabellen 3 en 5 heeft een deel een inkomen dat iets boven de bijstandsnorm ligt. Zo hebben bijvoorbeeld 65+ers een hoger netto (minimum)inkomen door de voor hen geldende ouderenaftrek. Met inkomsten uit alimentatie, kostgangers, kamerverhuur en dergelijke, die bij de beoordeling van kwijscheldingsverzoeken wel een rol spelen, is hier overigens geen rekening gehouden. In de praktijk komen zij weinig voor, en over dergelijke inkomensbestanddelen zijn geen gegevens beschikbaar.

⁴² De maximale huur waarvoor gezinnen met kinderen nog subsidie kunnen ontvangen is f1.008 per maand. De subsidie bedraagt dan f355, zodat de netto huur f653 is. Na aftrek van het normbedrag van f318 resteert per maand f335 aan woonlasten, in plaats van f10 zoals in de 'hoge' variant. Voor huishoudens die niet voor huursubsidie in aanmerking komen kunnen de woonlasten zelfs nog hoger zijn. Er is overigens wel een maximumbedrag dat bij de vaste lasten

er ook huishoudens met een inkomen onder de (volwassen) bijstandsnorm, zoals de 240 jongeren in de bijstand (tabel 1), de JWG-ers en de banenpoolers (beide groepen hebben een aanstelling voor minder dan 40 uur) en de meeste studenten. Ook zelfstandigen en (part-time) werknemers kunnen onder de bijstandsnorm zakken.

Tabel 7 Betalingscapaciteit bij toepassing van de 90%-norm (afgerond; guldens per maand)

Samenlevingsvorm	(echt-)paar		Alleenstaand		Woningd.
Kinderen	0	1 of 2	0	1 of 2	0
<i>Lage variant</i>					
Vaste lasten	128	116	83	85	76
Kosten van bestaan	1747	1747	1223	1572	1083
Som (= inkomen waar betal.cap. net nul is)	1875	1863	1306	1657	1159
Bijstandsnorm	1941	1941	1359	1747	1203
Betalingscap. bij ink. op bijstandsniveau	66	78	53	90	44
idem als percentage van bijstandsnorm	3,4	4,0	3,9	5,2	3,7
<i>Hoge variant</i>					
Vaste lasten	191	176	125	124	103
Kosten van bestaan	1747	1747	1223	1572	1083
Som (= inkomen waar betal.cap. net nul is)	1938	1923	1347	1696	1186
Bijstandsnorm	1941	1941	1359	1747	1103
Betalingscap. bij ink. op bijstandsniveau	3	18	11	51	17
idem als percentage van bijstandsnorm	0,2	0,9	0,8	2,9	1,4

Bronnen: vaste lasten: tabel 6; normbedrag bijstand (geldend per 1 maart 1996): Het Financieele Dagblad, 1 maart 1996. In de gemeente Groningen ontvangt een (echt)paar 100% van de bijstandsnorm, een alleenstaande (> 22 jaar) 70%, een alleenstaande ouder 90% en een woningdeler (> 22 jaar) 62%. Voor bestaande gevallen geldt in 1996 nog een overgangsregime; hiermee is geen rekening gehouden.

De onvermijdelijke conclusie is dat het aantal huishoudens dat voor kwijtschelding in aanmerking komt niet altijd is te schatten door met behulp van koopkrachtoverzichten berekeningen te maken van de betalingscapaciteit. Er is kennelijk toch een vrij grote groep die zich niet in onze standaard-huishoudenstypen laat vangen, en die hogere lasten of een lager inkomen heeft. Andersom geldt dit echter veel minder: de vaste lasten kunnen immers niet veel lager zijn dan hier is verondersteld.

4.3 Betalingscapaciteit bij de 95%-norm

mag worden meegerekend (per 1 januari 1996 f1007,50 per maand).

Tabel 8 laat zien wat er gebeurt met de betalingscapaciteit van huishoudens met een minimuminkomen, wanneer de 90%-norm wordt verhoogd tot 95% of 100%. Toepassing van de 95%-norm leidt zelfs in de lage variant voor vaste lasten tot het verdwijnen van betalingscapaciteit; alleen voor éénoudergezinnen blijft nu nog een zeer bescheiden bedrag over (f3 per maand, waarvan 80% opeisbaar), maar dit is onvoldoende om een belastingaanslag van te voldoen. Gemiddeld werd in 1995 ruim f155⁴³ per geval aan OZB kwijtgescholden (tabel 9); om een dergelijke aanslag te voldoen had de betalingscapaciteit per maand tenminste f16 moeten bedragen (waarvan 80% opeisbaar). Daaraan wordt in geen van de gevallen voldaan. Bedacht moet echter worden dat de inkomens in de geraamde doelgroep van 21.000 huishoudens (tabel 5) maximaal circa 5% boven het relevante minimumbedrag liggen (zie ook de toelichting onder de figuur). Bij de 95%-norm komt dus niet iedereen voor kwijtschelding in aanmerking. Hoeveel huishoudens uit de doelgroep een inkomen boven de bijstandsnorm hebben is niet te zeggen. Tot de groep van 'minimum-plussers' kunnen zelfs bijstandstrekkers behoren.⁴⁴ Het lijkt echter hoogst onwaarschijnlijk, dat meer dan de helft boven het sociale minimum zou zitten.

In Groningen wordt met ingang van 1995 de 95%-norm gehanteerd. Het aantal gevallen waarin kwijtschelding van OZB is verleend is van 1994 op 1995 met de helft gestegen tot 3.700 (tabel 9).⁴⁵ Ook het totale kwijtgescholden bedrag nam met 50% toe. Tabel 8 suggereert dat een onbekend maar groot deel (vermoedelijk de helft of meer) van de totale doelgroep (21.000 huishoudens) onder de 95%-norm voor kwijtschelding in aanmerking komt. Het niet-gebruik van de regeling lijkt met 65% dan ook omvangrijk, ook vergeleken met andere steden.⁴⁶ Het is echter mogelijk dat de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid aan nogal wat mensen voorbij is gegaan, mede gezien de invoering met terugwerkende kracht en de

⁴³ Vanaf 1996 moet met een hoger bedrag worden gerekend. De onlangs uitgevoerde hertaxatie leidde tot een waardestijging van goedkope woningen van circa 30-35% (Bron: dhr. N.R. Werkman, Bestuursdienst), maar de tarieven zijn in verband hiermee enigszins verlaagd. Een OZB-aanslag voor gebruikers van f155 in 1995 correspondeert met een economische waarde van f72.500 (tarief f6,42 per f3.000 waarde). Na hertaxatie wordt dit een kleine f100.000. Bij een tarief van f10,28 per f5.000 (1996) wordt de aanslag dan ongeveer tweehonderd gulden; dit is f17 per maand.

⁴⁴ Bij deeltijdwerk kan een premie van maximaal f 274 per maand worden ontvangen.

⁴⁵ Vreemd genoeg *daalde* het aantal kwijtscheldingen voor de hondenbelasting. Hiervoor is niet direct een verklaring voorhanden. De hondenbelasting wordt hier verder buiten beschouwing gelaten; het gaat om relatief bescheiden bedragen (in 1995 één tiende van het aan OZB kwijtgescholden bedrag).

⁴⁶ Uit onderzoek in Rotterdam en Nijmegen bleek het niet-gebruik van kwijtscheldingsregelingen voor OZB onder bijstandstrekkers 16 à 40% te bedragen, en onder ouderen 38 à 50%. Van kwijtschelding van afvalstoffenheffing en hondenbelasting maakte in deze gemeenten 21 à 70% van de rechthebbenden geen gebruik. W.J.H. van Oorschot, *Take It Or Leave It. A Study Of Non-take-up Of Social Security Benefits*, Tilburg University Press, 1994, blz. 151.

daarmee samenhangende onzekerheid.⁴⁷ Mogelijk zal het aantal kwijtscheldingen daarom volgend jaar bij ongewijzigd beleid hoger zijn.

Tabel 8 Betalingscapaciteit^a bij toepassing van de 90%, 95% en 100%-norm in twee varianten (afgerond; guldens per maand en - tussen haakjes - als percentage van de bijstandsnorm)

Samenlevingsvorm Kinderen	(Echt-)paar		Alleenstaand		Woningd. 0
	0	1 of 2	0	1 of 2	
<i>Lage variant</i>					
90%	66 (3,4)	78 (4,0)	53 (3,9)	90 (5,2)	44 (3,7)
95%	-31 (-1,6)	-19 (-1,0)	-15 (-1,1)	3 (0,2)	-16 (-1,3)
100%	-128 (-6,6)	-116 (-6,0)	-83 (-6,1)	-85 (-4,8)	-76 (-6,3)
<i>Hoge variant</i>					
90%	3 (0,2)	18 (0,9)	11 (0,8)	51 (2,9)	17 (1,4)
95%	-94 (-4,8)	-79 (-4,1)	-57 (-4,2)	-36 (-2,1)	-43 (-3,6)
100%	-191 (-9,8)	-176 (-9,1)	-125 (-9,2)	-124 (-7,1)	-103 (-8,6)

a Kwijtschelding is mogelijk met een inkomen dat ten minste zoveel onder de bijstandsnorm ligt. Een negatief getal betekent dat ook bij een inkomen boven bijstandsniveau in principe kwijtschelding mogelijk is.

Bronnen: tabellen 6 en 7.

Tabel 9 Verleende kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in Groningen

		1994 (90%-norm)	1995 (95%-norm)
<i>Onroerende-zaakbelastingen</i>			
Aantal kwijtscheldingen		2.447	3.700 (+51%)
Kwijtgescholden bedrag (f):	totaal	385.000	575.000 (+49%)
	gemiddeld	157	155
<i>Hondenbelasting</i>			
Aantal kwijtscheldingen		785	755
Kwijtgescholden bedrag (f):	totaal	53.590	53.435
	per geval	68	69

Bron: telefonische opgave A. Hageman, DIA, 26 februari 1996.

4.4 Betalingscapaciteit bij de 100%-norm

⁴⁷ Een aanwijzing hiervoor is het sterk gedaalde aantal afgewezen verzoeken om kwijtschelding. In 1994 werd 30% afgewezen, in 1995 nog maar 15%.

Na eventuele invoering van de 100%-norm (op zijn vroegst in 1997) zullen huishoudens met een inkomen op bijstandsniveau per definitie geen betalingscapaciteit meer hebben. Tot aan een inkomen van 5 à 10% boven bijstandsniveau komen zij dan voor kwijtschelding in aanmerking. Dat betekent dat de 21.000 minimum-huishoudens uit tabel 5 (en zelfs sommige huishoudens met een iets hoger inkomen) vrijwel allemaal voor (volledige) kwijtschelding in aanmerking zouden komen.⁴⁸ Uitgaande van het in 1995 gemiddeld kwijtgescholden bedrag (f155), opgehoogd tot f200 in verband met de recente herwaardering in verband met de Wet WOZ,⁴⁹ betekent dit een *potentiële* inkomstenderving van f4,2 miljoen (tegen f575.000 in 1995). Bij een gelijkblijvend niet-gebruik van naar 65% (ruwe schatting) wordt dit in de praktijk zo'n f1,5 miljoen. Daalt het niet-gebruik echter, door de grotere kans op succes en meer voorlichting, dan zal de inkomstenderving hoger uitpakken.

5 Kwijtschelding door waterschap en provincie

In de rekenvoorbeelden betreffende de betalingscapaciteit is bij de vaste lasten steeds uitgegaan van betaling van ingezetenenheffing en verontreinigingsheffing, die door respectievelijk het betreffende waterschap (in ons voorbeeld Noorderzijlvest) en de provincie Groningen worden geheven. Voor deze heffingen is echter eveneens kwijtschelding mogelijk. De voorwaarden zijn in grote lijnen gelijk aan die voor kwijtschelding van gemeentelijke heffingen. Provincie en waterschap zijn inmiddels eveneens overgegaan op de 95%-norm (met ingang van 1996). Kwijtschelding van provinciale of waterschapsheffingen betekent echter lagere vaste lasten, en dus een hogere betalingscapaciteit voor wat betreft de gemeentelijke belastingen. Andersom geldt dit niet, aangezien provincie en waterschap de aanslag eerder opleggen dan de gemeente.

In tabel 10 is te zien dat door provincie en waterschap zowel absoluut als relatief minder vaak kwijtschelding wordt verleend dan door de gemeente Groningen. Minder dan de helft van de aanvragen wordt gehonoreerd, tegen 85% bij de gemeente. Waarom dit zo is, valt zonder nader onderzoek niet te zeggen. De verschillen zijn zo groot dat de afwijkende normen voor de kosten van bestaan, die in 1995 nog werden gehanteerd, nooit de enige oorzaak kunnen zijn geweest. Hoeveel provincie en waterschap aan inwoners van de gemeente Groningen hebben kwijtgescholden is niet bekend. Als we hiervoor de percentages hanteren die voor de gehele provincie en het waterschap gelden (0,8% van de aanslagen), dan komen we op ongeveer 640 kwijtscheldingen voor zowel ingezetenen- als

⁴⁸ De vaste lasten kunnen immers niet ver onder de 'lage' variant uitkomen; de (netto) huurlasten bedragen in deze variant maximaal f12, terwijl het niet afsluiten van een aanvullende ziektekostenverzekering een (echt)paar slechts f8,50 per maand oplevert.

⁴⁹ Zie noot 43.

verontreinigingsheffing.

In tabel 6 is te zien dat kwijschelding van beide heffingen per maand f12 (alleenstaanden) tot f25 ((echt)paren en éénoudergezinnen) aan vaste lasten scheelt. De betalingscapaciteit neemt met hetzelfde bedrag toe. Wat betreft de bovenstaande analyse heeft dit met name gevolgen voor de betalingscapaciteit volgens de 95%-norm, bij de lage variant voor vaste lasten (zie tabel 8). Deze was voor bijna alle huishoudentypen negatief, maar komt nu dicht bij nul of wordt zelfs positief. Zou in de toekomst de 100%-norm worden ingevoerd, dan zou deze groep echter weer wel geheel voor kwijschelding van OZB in aanmerking komen.

Tabel 10 Kwijschelding door verschillende overheidslagen, 1995

Overheidslaag Belasting/heffing	Gemeente OZB gebruikers	Provincie Verontreinigingsheff.	Noorderzijlvest Ingezetenenheffing
Aantal aanslagen (±)	80.000	250.000	115.000
Kwijscheldingsverzoeken	4.350	5.196	1.820
Gehonoreerde verzoeken	3.700	2.111	875
Deel aanslagen dat is kwijtgescholden	4,6%	0,8%	0,8%

Bronnen: telefonische opgave van respectievelijk A.J. Hageman (DIA, gemeente Groningen), dhr. de Vries (provincie Groningen) en dhr. Dijk (waterschap Noorderzijlvest).

6 Kwijschelding van afvalstoffenheffing

Behalve door de norm voor de kosten van bestaan te verhogen kan het kwijscheldingsbeleid ook worden verruimd door meer heffingen in dit beleid te betrekken. Wat dit betreft laat het Rijk de gemeenten de vrije hand. Zo is het mogelijk de afvalstoffenheffing bij het kwijscheldingsbeleid te betrekken, geheel of voor de helft van de aanslag. De vraag is wat hiervan de financiële gevolgen zouden zijn.

De afvalstoffenheffing bedraagt in 1996 f339 per perceel. Dat is veel meer dan de gemiddelde OZB-aanslag waarvoor kwijschelding wordt verleend (ruim f150, zie tabel 9). Als in 1996 in evenveel gevallen kwijschelding van afvalstoffenheffing zou worden verleend als in 1995 kwijschelding van OZB is toegestaan, dan zou dit tot een opbrengstdaling van f1,25 miljoen leiden (bij gehele kwijschelding; anders f625.000 (50% van de aanslag)).⁵⁰

Tabel 8 laat echter zien dat onder de 95%-norm de betalingscapaciteit bij lage vaste lasten vaak nog zo ruim is dat huishoudens er niet voor in aanmerking komen om

⁵⁰ 3.700 (tabel 9) keer f339. Eenheden die in de OZB-heffing worden betrokken kunnen overigens verschillen van eenheden die voor ingezetenen- of verontreinigingsheffing worden aangeslagen. De laatstgenoemde heffingen liften namelijk mee met de energierekening, terwijl de OZB-aanslag (voor gebruikers) aan de oudst ingeschreven bewoner van het pand wordt opgelegd. In onze globale berekening speelt dit verder geen rol.

voor zowel OZB als afvalstoffenheffing kwijtschelding te verkrijgen. Samen kosten deze heffingen (gemiddeld) f45 per maand⁵¹ (de hiermee corresponderende betalingscapaciteit bedraagt dus f56). Bij de hoge variant voor vaste lasten zullen huishoudens veelal wel van kwijtschelding van beide heffingen kunnen profiteren. Invoering van de 100%-norm betekent dat de betalingscapaciteit zelfs bij lage vaste lasten wel laag genoeg is voor kwijtschelding van beide heffingen. Het aantal *potentiële* kwijtscheldingen komt dan op 21.000 (tabel 5), wat gepaard zou gaan met een opbrengstderving van maar liefst f7,1 miljoen (of f3,5 miljoen bij kwijtschelding voor de helft van de aanslag).

7 Conclusies en beleidsimplicaties

7.1 Conclusies

Om exact te kunnen berekenen hoeveel inwoners van de gemeente Groningen bij een bepaald beleid voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in aanmerking komen is het nodig om van een grote groep huishoudens vrij precies de samenstelling, het inkomen, het vermogen en de vaste lasten te weten. De benodigde gegevens zijn evenwel niet beschikbaar. In dit rapport is gepoogd om op basis van wel beschikbare informatie zo goed mogelijke *schattingen* te maken. Aan de gepresenteerde cijfers mag dus geen absolute betekenis worden toegekend.

Globaal geschat zijn er in de gemeente Groningen 21.000 huishoudens met een inkomen rond het sociale minimum en zonder vermogen. Deze groep komt in aanmerking voor kwijtschelding, mits de vaste lasten onder een bepaald niveau liggen. Dit niveau is mede afhankelijk van het gevoerde beleid: de kosten van bestaan kunnen op 90, 95 of (wellicht met ingang van 1997) op 100% van de bijstandsnorm worden gesteld.

In 1994 werd voor het laatst de 90%-norm gehanteerd. In dat jaar werd in ruim 2.400 gevallen kwijtschelding van OZB verleend. Berekeningen van de betalingscapaciteit van verschillende huishoudentypen laten zien dat de vaste lasten erg hoog moeten zijn om bij hantering van de 90%-norm met een inkomen op bijstandsniveau voor kwijtschelding in aanmerking te komen. Een onbekend aantal huishoudens heeft echter een lager inkomen (jongeren, banenpoolers, enz.) en komt daardoor toch voor kwijtschelding in aanmerking. Een schatting van de gehele groep die hierdoor onder de 90%-norm in theorie voor kwijtschelding in aanmerking komt, is echter niet te geven.

Invoering van de 95%-norm vereenvoudigt de zaak, omdat alle voorbeeldhuishoudens dan onvoldoende betalingscapaciteit overhouden om de OZB-aanslag te kunnen betalen. Dit met uitzondering van huishoudens aan wie kwijtschelding van ingezetenenheffing en verontreinigingsheffing is verleend (naar schatting 640 gevallen voor elk van deze heffingen), en huishoudens met een inkomen dat iets boven de bijstandsnorm ligt. Het aantal potentiële gevallen van

⁵¹ Afvalstoffenheffing f28,25 en OZB gemiddeld f16,70 (f200 per jaar, noot 43).

kwijtschelding komt echter op zeker de helft van de 21.000 huishoudens. In 1995, het jaar waarin voor het eerst de 95%-norm werd gehanteerd, is echter in slechts 3.700 gevallen kwijtschelding van OZB verleend. Het kan dus haast niet anders of het niet-gebruik van deze regeling is thans groot (orde van grootte: 65% van de rechthebbenden). Kwijtschelding van afvalstoffenheffing zou (bij evenveel toekenningen als kwijtscheldingen van OZB in 1995) f1,25 miljoen kosten (of de helft, als slechts de helft van de aanslag kan worden kwijtgescholden). Zie tabel 11. Zou de 100%-norm worden ingevoerd, dan komen ook huishoudens met een inkomen tot 5 à 10% *boven* de bijstandsnorm voor kwijtschelding in aanmerking. Dat geldt dan voor de gehele doelgroep van naar schatting 21.000 huishoudens. Dit betekent een potentiële inkomstenderving van f4,2 miljoen (OZB). Wordt ook kwijtschelding van afvalstoffenheffing mogelijk gemaakt, dan komt hier maximaal f7,1 miljoen bij.

7.2 Beleidsimplicaties

Uitgaande van de veronderstelling dat het Rijk toepassing van de 100%-norm met ingang van 1997 zal toestaan, heeft de gemeente drie mogelijkheden om het kwijtscheldingsbeleid te intensiveren:

- 1 Invoering van de 100%-norm
- 2 Toestaan van kwijtschelding voor de afvalstoffenheffing (geheel of gedeeltelijk)
- 3 Tegengaan van het niet-gebruik van de kwijtscheldingsregeling.

Een combinatie van deze opties is uiteraard ook mogelijk. Bij gelijktijdige en volledige uitvoering kunnen de kosten aan gedeerde inkomsten de f10 miljoen gulden overstijgen (f4,2 miljoen aan gemiste OZB plus f7,1 miljoen aan gedeerde afvalstoffenheffing, bij verwaarloosbaar niet-gebruik; zie tabel 11). De extra uitvoeringskosten komen hier dan nog bij.

Tabel 11 Samenvatting: gedeerde inkomsten bij verschillende beleidskeuzes (ramingen uitgaande van tarieven 1996; f mln)

Norm (kosten van bestaan)	95%	95%	100%	100%
Niet-gebruik ^a	65%	0%	65%	0%
OZB	0,7 ^b	2,1	1,5	4,2
Afvalstoffenheffing (gehele aanslag)	1,3	3,6	2,5	7,1
Afvalstoffenheffing (helft aanslag)	0,6	1,8	1,3	3,6

a Naar schatting vroeg in 1995 ongeveer 65% van de rechthebbenden geen kwijtschelding OZB aan.

b Feitelijke situatie in 1995 wat betreft kwijtscheldingsbeleid. Het kwijtgescholden bedrag bedroeg in 1995 echter geen f0,7 mln maar f0,6 mln; dit was immers voor de hertaxatie.

Bronnen: zie tekst.

Elk van de genoemde mogelijkheden is gericht op een ander deel van de doelgroep. *Invoering van de 100%-norm* maakt kwijtschelding mogelijk bij een iets hoger

inkomen. Dit verlicht de armoedeval voor huishoudens die door het aanvaarden van een baan net boven het minimum uitkomen. *Kwijtschelding voor de afvalstoffenheffing* betekent voornamelijk dat de groep die ook nu al kwijtschelding krijgt, in de toekomst een groter bedrag wordt kwijtgescholden. *Tegengaan van het niet-gebruik* is daarentegen gericht op de groep die wel aan de huidige normen voldoet, maar door gebrek aan calculerend burgerschap of om andere redenen geen kwijtschelding aanvraagt.

Het niet-gebruik van de bestaande kwijtscheldingsregeling lijkt (ook vergeleken met de situatie in andere steden) hoog te zijn. Wellicht zou aan vermindering van het niet-gebruik prioriteit kunnen worden gegeven. De rekenexercities in dit rapport suggereren dat bij een effectieve bestrijding van het niet-gebruik het aantal kwijtscheldingen voor OZB bij verder ongewijzigd beleid zou kunnen verdrievoudigen ten opzichte van 1995. Dat betekent ongeveer f1,5 miljoen extra aan opbrengstderving. Welke uitvoeringskosten aan deze optie zijn verbonden is niet onderzocht. Deze moeten echter wel in de afweging worden betrokken.